

Katarzyna Myślińska

NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY, WARSZAWA

Geneza powstania rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 22 marca 1928 roku o postępowaniu administracyjnym

Wstęp

Celem niniejszej publikacji jest próba przedstawienia prac, które ostatecznie doprowadziły do wydania rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 22 marca 1928 roku o postępowaniu administracyjnym¹. Omówienie powyższej kwestii natrafia jednak na trudności z powodu braku materiałów ustawodawczych. Przyczyny tego można upatrywać między innymi w tym, że zreformowanie postępowania administracyjnego przyjęło formę rozporządzenia Prezydenta RP z mocą ustawy. Rozporządzenia te z natury rzeczy posiadają znacznie mniej materiałów ustawodawczych niż w przypadku ustaw. Te ostatnie były przedmiotem obrad komisji, posiedzeń plenarnych zarówno w Sejmie, jak i w Senacie, a co najistotniejsze – były sporządzane sprawozdania z prac nad poszczególnymi ustawami. Należy również zaznaczyć, że cytowane rozporządzenie powstało w okresie szczególnie ożywionych prac legislacyjnych, co może tłumaczyć pobieżne sporządzanie materiałów ustawodawczych. Co więcej, nawet redagowanie obszerniejszych i bardziej dokładnych protokołów z konferencji międzyministerialnych, na których była uzgadniana treść rozporządzeń z mocą ustawy, często z powodu braku czasu, natrafiało na trudności. Z tych samych względów pisma, w których poszczególne ministerstwa i urzędy wojewódzkie

¹ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 III 1928 r. (Dz.U. Nr 36, poz. 340 i 341).

zglaszały swoje uwagi, utrzymane były w dość lapidarnym stylu i zawierały tylko ogólnie sformułowane postulaty.

Mimo trudności udało się jednak zgromadzić materiały ustawodawcze, poprzedzające uchwalenie rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym. Nie są one kompletne, ale w swoim całokształcie pozwolą zrozumieć, czym kierowała się Komisja Wniosków Ustawodawczych² i aparat państwowy, dążąc do zredagowania rozporządzenia wprowadzającego jednolite normy postępowania administracyjnego na terenie całego państwa polskiego. Poniżej przedstawione zostaną w porządku chronologicznym działania organów państwowych, które doprowadziły ostatecznie do uchwalenia rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym.

1. Początki prac nad reformą procedury administracyjnej

Pracując nad budżetem Ministerstwa Spraw Wewnętrznych na rok 1925/1926, Sejm uchwalił następującą rezolucję: „Sejm wzywa Rząd, aby przez odpowiedni organ czuwał nad skoordynowaniem zarządzeń i przepisów dotyczących województw kresowych oraz przyspieszył powołanie do życia komisji międzyministerialnej mającej na celu ujednolajnienie sprzecznych przepisów prawnych, dotąd obowiązujących w województwach kresowych”³. W wykonaniu powyższej rezolucji Rada Ministrów na posiedzeniu 9 grudnia 1924 roku⁴ podjęła uchwałę „o ustanowieniu Komisji dla usunięcia rozbieżności w ustawodawstwie obowiązującym na Ziemiach Wschodnich”⁵. Postanowiono między innymi, że Komisja opracowuje materiał ustawodawczy zasadniczo w gronie trzech członków, a w miarę potrzeby skład jej będzie powiększany przez kolejnych dwóch członków wybranych z grona odpowiednich urzędników ministerstw,

² Rada Ministrów na posiedzeniu w dniu 9 XII 1924 r. powzięła uchwałę powołującą do życia Komisję „dla usunięcia rozbieżności w ustawodawstwie obowiązującym na Ziemiach Wschodnich”.

³ K. Dubiel, *Komisja Wniosków Ustawodawczych*. „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” R. 12: 1930, nr 20, s. 726.

⁴ Por. tamże.

⁵ W artykułach poświęconych pracom Komisji używano skrótu „Komisja Wniosków Ustawodawczych dla Ziem Wschodnich”, a później tylko „Komisja Wniosków Ustawodawczych” – tak między innymi w artykule J. Drażka-Drawicza w „Gazecie Administracji i Policji Państwowej” R. 12: 1930, nr 16.

wyznaczonych przez właściwych ministrów w porozumieniu z Prezesem Rady Ministrów. Na podstawie materiałów dostarczonych przez poszczególne ministerstwa Komisja miała ustalić i opisać rozbieżności w ustawach, rozporządzeniach i innych źródłach prawnych w poszczególnych działach ustawodawstwa. Nadto Komisja Wniosków Ustawodawczych dla Ziem Wschodnich uchwaliła swój regulamin, który został zatwierdzony pismem prezesa Rady Ministrów z 31 grudnia 1924 roku L.19.787. Określono między innymi, że Komisja składa się z przewodniczącego i dwóch członków powoływanych przez Prezesa Rady Ministrów. Ponadto przewodniczący Komisji mógł powierzyć innym osobom wykonanie poszczególnych prac na warunkach w każdym przypadku jednostkowo ustalonych. Zdania Komisji miały wyrażać się przede wszystkim w ustaleniu na podstawie zebranych materiałów rozbieżności w obowiązujących przepisach prawnych w poszczególnych działach ustawodawstwa oraz rozbieżności w stosowaniu jednakowych przepisów prawnych, w projektowaniu sposobów zmierzających do usunięcia ustalonych rozbieżności względnie wadliwości obowiązujących przepisów prawnych oraz stawiania odpowiednich wniosków, nie wyłączając inicjatywy ustawodawczej, a także w projektowaniu przepisów prawnych zmierzających do ujęcia w odpowiednie normy prawne stosunków dotychczas nieuregulowanych⁶. Premier Władysław Grabski powierzył stanowisko Przewodniczącego Komisji Wniosków Ustawodawczych byłemu wojewodzie poleskiemu i wileńskiemu, adwokatowi, prokuratorowi, senatorowi – Waleremu Romanowi⁷. Na członków Komisji powołał: adwokata, Prezesa Towarzystwa Obrony Kresów Wschodnich, byłego zastępcę komisarza generalnego Ziem Wołynia i Frontu Podolskiego – Eugeniusza Starczewskiego⁸ oraz adwokata, byłego zastępcę komisarza generalnego Ziem Wschodnich – Edmunda Iwaszkiewicza. Na wniosek przewodniczącego Komisji premier w piśmie z 15 stycznia 1925 roku nr 509 wyraził zgodę na powołanie kolejnych dwóch członków w osobach: Naczelnika Wydziału Organizacyjnego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych – Romana Hausnera oraz starszego referenta w Departamencie Bezpieczeństwa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych – Władysława Czapińskiego-

⁶ Por. *Regulamin Komisji Wniosków Ustawodawczych dla Ziem Wschodnich*. „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” R. 12: 1930, nr 20, s. 726–727.

⁷ Por. W. Żarnowski, *Roman Walery*. W: *Polski słownik biograficzny*. T. 31. Kraków–Wrocław 1988, s. 579.

⁸ Por. A. A. Zięba, *Starczewski Tomasz Eugeniusz*. W: *Polski słownik biograficzny*. T. 42. Warszawa–Kraków 2003/2004, s. 281–284.

go. Funkcję stałego sekretarza Komisji objął delegowany w tym celu referendarz Prokuratury Generalnej – Stefan Bartkiewicz⁹.

Komisja Wniosków Ustawodawczych, wykonując swoje zdania, ustaliła, na podstawie zebranych materiałów, że do najmniej uporządkowanego działu ustawodawstwa należy dziedzina postępowania administracyjnego. Wprawdzie wiele ustaw i rozporządzeń zawierało przepisy z tej dziedziny, normując fragmenty postępowania administracyjnego dla swoich celów, jednak przepisy te nie brały pod uwagę analogicznych przepisów zawartych w innych ustawach i rozporządzeniach normujących tę kwestię inaczej. W ten sposób z jednej strony wytwarzała się różnorodność przepisów postępowania uzasadniona nie tyle różnicą potrzeb administracyjnych w danym dziale, ile brakiem wspólnych wytycznych w normowaniu tych samych kwestii. Taki stan rzeczy powodował, zdaniem Komisji Wniosków Ustawodawczych, znaczne utrudnienia zarówno dla zainteresowanych obywateli, jak i urzędów. Z drugiej strony, cały szereg ważnych kwestii z zakresu postępowania administracyjnego nie został wcale unormowany, przez co w praktyce powstały wątpliwości i trudności, które były częściowo rozstrzygane przez poszczególne urzędy na własną rękę, a to powodowało wiele rozbieżności. Ponadto urzędy administracyjne często posilkowały się przepisami zaczerpniętymi z postępowania sądowego tak cywilnego, jak i karnego, co nie zawsze prowadziło do pożądanых rezultatów¹⁰.

2. Podkomisja do spraw ustawy o postępowaniu administracyjnym

Wobec rozbieżności panującej w przepisach o postępowaniu administracyjnym oraz zamierzeń rządu co do ogólnej reformy administracji, Komisja Wniosków Ustawodawczych dla Ziemi Wschodnich przy Prezydium Rady Ministrów na posiedzeniu w dniu 19 stycznia 1926 roku postanowiła powołać do życia specjalną Podkomisję dla opracowania projektu ustawy o postępowaniu administra-

⁹ Por. K. Dubiel, *Komisja Wniosków Ustawodawczych*. „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” R. 12: 1930, nr 20, s. 727.

¹⁰ Por. Archiwum Akt Nowych w Warszawie, Rada Ministrów, t. 43, mikrofilm nr 20083: Protokół 9 posiedzenia Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 III 1928 r., Uzasadnienie do projektu rozporządzenia Prezydenta RP o postępowaniu administracyjnym, k. 28–29.

cyjnym¹¹. Podkomisja rozpoczęła swoje prace 3 lutego 1926 roku i odbyła łącznie 12 zebrań plenarnych¹². Podkomisja stanęła na stanowisku, że przepisy o postępowaniu administracyjnym powinny być jednolite na całym terenie Rzeczypospolitej Polskiej, dlatego też uznano, iż należy opracować zwięzły projekt ustawy o postępowaniu administracyjnym, zawierający najważniejsze normy tego postępowania. Projekt miał być oparty na dotychczasowym doświadczeniu, orzecznictwie Najwyższego Trybunału Administracyjnego, na dyrektywach zawartych w poszczególnych ustawach oraz na najlepszych wzorach zagranicznych. Jednocześnie wobec wydania w 1925 roku w Republice Austrii analogicznej ustawy o postępowaniu administracyjnym, postanowiono korzystać również z przepisów tej ustawy, opartej na najnowszych pracach wybitnych znawców przedmiotu¹³.

3. Pierwsze projekty ustawy o postępowaniu administracyjnym

Podkomisja dla opracowania projektu ustawy o postępowaniu administracyjnym¹⁴ na zasadzie dyskusji przeprowadzonej na czterech pierwszych posie-

¹¹ Por. Komunikat Komisji Wniosków Ustawodawczych dla Ziem Wschodnich. „Gazeta Sądowa Warszawska” 1926, nr 32/33, s. 443.

¹² W pracach Podkomisji brali udział: członek Komisji Wniosków Ustawodawczych Eugeniusz Starczewski – jako przewodniczący, sędziowie Najwyższego Trybunału Administracyjnego – Jan Kopczyński, Karol Bernaczek, Juliusz Dunikowski, Józef Frycz, Stefan Idźkowski, Feliks Krzyżanowski, Izidor Makowski, Jan Morawski, Adolf Rappe, Adam Wozdecki, Aleksander Półkoźic-Wolski i Włodzimierz Wyganowski, dyrektor departamentu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych – Bolesław Kozłowski, inspektor administracji w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych – Stanisław Twardo, naczelnik wydziału urzędu wojewódzkiego w Poznaniu i przewodniczący Komisji dla reorganizacji biurowości – Stanisław Chorzemski, dyrektor Głównego Urzędu Miar i członek Komisji dla reorganizacji biurowości – Zdzisław Rauszer, radca w Generalnej Dyrekcji Służby Zdrowia – prof. Tadeusz Hilarowicz, naczelnik Ekspozytury Komisariatu Rządu miasta stołecznego Warszawy – Antoni Robaczewski, były minister i wojewoda – Stanisław Downarowicz, adwokat – Józef Kuczyński i Stefan Urbanowicz oraz sekretarz komisji referendarz Prokuraturii Generalnej – Stefan Bartkiewicz, jako sekretarz. Por. *Projekt rozporządzenia Prezydenta Rzplitej o postępowaniu administracyjnem*. „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” R. 8: 1926, nr 30/31, s. 488.

¹³ Por. Archiwum Akt Nowych w Warszawie, Rada Ministrów, t. 43, mikrofilm nr 20083: Protokół 9 posiedzenia Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 III 1928 r., Uzasadnienie do projektu rozporządzenia Prezydenta RP o postępowaniu administracyjnem, k. 29.

¹⁴ Dalej zwana Podkomisją Administracyjną.

dzeniach przygotowała projekt ustawy złożony z 64 artykułów. Pierwsze dwa artykuły omawiały zakres działania ustawy, art. 3–5 dotyczyły właściwości władz – przedmiotowej i miejscowej, art. 6–7 stanowiły o wyłączeniu się urzędników, art. 8–9 traktowały o stronach i ich zastępcach, art. 10–11 o wnoszeniu podań, art. 12 o protokołach i adnotacjach w aktach, art. 13–15 o wezwaniach, art. 16–23 o doręczeniach, art. 24–27 o terminach (czasookresach), art. 28–38 o dowodach, art. 39–48 o załatwieniu spraw, art. 49–53 o odwołaniu, art. 54–56 o zmianach decyzji i wznowieniu postępowania, art. 57 o kosztach, art. 58 o postanowieniach karnych i wreszcie art. 59–64 zawierały postanowienia końcowe¹⁵. Dla zilustrowania tendencji w ówczesnym ustawodawstwie przytoczone zostaną in extenso niektóre przepisy. Przykładowo art. 14 stwierdzał, że „władze mają prawo wzywać strony do dania wyjaśnień”. W wezwaniu władze powinny wskazać, o co chodzi w sprawie i czy wezwany ma się stawić osobiście, czy wystarczy przysłanie zastępcy, czy też może złożyć wyjaśnienie na piśmie. Z kolei art. 39 stanowił, że sprawy należy załatwiać możliwie szybko, tak by przez przewlekanie spraw nie ucierpiały ani interes publiczny, ani uprawnione interesy osób prywatnych. W tym celu naczelnik każdego urzędu mógł wyznaczyć dostateczną liczbę urzędników, mających w z góry określonych kategoriach spraw za niego decydować. W każdym urzędzie rządowym lub samorządowym miano wywieszać ogłoszenie informujące interesantów o urzędnikach decydujących we wskazanych kategoriach spraw i o godzinach ich przyjęć. W myśl art. 53 „władza administracyjna, która wydała decyzję po otrzymaniu odwołania lub skargi do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, jeżeli uzna, że odwołanie lub skarga podane zostały w terminie lub, że termin ten może być przywrócony oraz, że odwołanie i skarga zasługują na uwzględnienie, ma prawo własną władzą zmienić decyzję; w przeciwnym razie obowiązana jest w ciągu dni 14 odwołanie lub skargę przedstawić do decyzji instancji wyższej, względnie do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, które w tym wypadku same decydują, czy odwołanie lub skarga podane zostały w terminie, lub też, czy termin ten może być przywrócony”. W art. 54 postanowiono, że „decyzja (orzeczenie i zarządzenie) władzy administracyjnej, na mocy której, po jej uprawomocnieniu się, strony lub osoby trzecie nabyły pewne prawa, nie może być bez zgody tych stron, lub osób trzecich, zmieniona lub odwołana, z wyjątkiem wypadków: a) gdy wła-

¹⁵ Pierwszego projektu Podkomisji nie udało się odnaleźć. Informacje o nim pochodzą z artykułu E. Starczewskiego, *Projekt ustawy o postępowaniu administracyjnem*. „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” R. 8: 1926, nr 23, s. 385.

dza, która wydała w tej sprawie decyzję w ostatniej instancji, zarządzi na prośbę strony zainteresowanej, wznowienie postępowania z powodu nowych istotnych okoliczności faktycznych, które istniały przed wydaniem decyzji i wpłynąć mogą na zmianę jej decyzji i b) gdy decyzja może być zmieniona z urzędu (art. 55)”¹⁶.

Ten pierwszy projekt (złożony z 64 art.) Podkomisja Administracyjna poddała dalszym czytaniom, po czym w sierpniu 1926 roku opublikowano go w „Gazecie Sądowej Warszawskiej”¹⁷. Zaznaczyć należy, że pierwotnie był to projekt ustawy, ale w związku z tzw. nowelą sierpniową¹⁸, w której wzmocniono pozycję Prezydenta poprzez przyznanie mu specjalnych uprawnień do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy bez zgody Sejmu RP, postanowiono unormować postępowanie administracyjne w drodze takiego rozporządzenia. Nawet Komisja Wniosków Ustawodawczych w swoim sprawozdaniu podała, że dzięki usunięciu trudności, jaką było przeprowadzanie ustaw w drodze parlamentarnej, Komisja będzie mogła przygotować szereg projektów rozporządzeń mających na celu usunięcie braków w ustawodawstwie¹⁹.

4. Publiczne dyskusje nad projektem

Projekt opublikowany w „Gazecie Sądowej Warszawskiej” został również rozesłany do wszystkich ministerstw, wojewodów oraz towarzystw i zrzeszeń prawniczych z prośbą o poczynienie do niego swych uwag i nadesłanie takich do 15 września 1926 roku, po którym to terminie Podkomisja miała przystąpić do przygotowania tekstu ostatecznego. Opublikowany projekt składał się już z 66 artykułów, zatem można wnioskować, że został on rozbudowany podczas kolejnych zebrań Podkomisji. Na skutek ankiety nadeszły odpowiedzi ministerstw: Sprawiedliwości, Pracy i Opieki Społecznej, Robót Publicznych, Spraw Wojskowych, Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, Spraw Zagranicz-

¹⁶ Tamże, nr 23/24, s. 384–400.

¹⁷ *Komunikat Komisji Wniosków Ustawodawczych dla Ziem Wschodnich*. „Gazeta Sądowa Warszawska” 1926, nr 32/33, s. 443–449.

¹⁸ Ustawa z dnia 2 VIII 1926 r. O zmianie Konstytucji z 17 III 1921 r., (Dz.U. z 1926 r., Nr 78, poz. 442).

¹⁹ Por. Archiwum Akt Nowych w Warszawie, Teczka Ministerstwa Spraw Wewnętrznych – wydział organizacyjno-prawny „OL” sygn. 676, T. II.IV–8: Sprawozdanie z prac Komisji Wniosków Ustawodawczych z dnia 14 IX 1926 r., s. 212.

nych, Przemysłu i Handlu, od prawie wszystkich wojewodów, od Towarzystwa Prawniczego w Poznaniu i od kilku prawników. Z reguły pozytywnie odnoszono się do projektowanego rozporządzenia. Przesyłane uwagi dotyczyły zmian w poszczególnych jednostkach redakcyjnych, tak na przykład wojewoda warszawski odnosząc się do treści art. 4, stwierdził, że wydało się mu wskazane „umieszczenie w tym artykule zasady konieczności przestrzegania toku instancji celem zapobieżenia na przyszłość zdarzającym się obecnie niekiedy wypadkom, że władze wyższe bądź same załatwiają merytorycznie sprawy należące do kompetencji władz niższych, bądź przesyłają władzom niższym niewłaściwie wpływające podania ze szczegółowem, nieraz zbędnym pouczeniem. Wywołuje to obciążenie niewłaściwą pracą władz wyższych i osłabianie autorytetu niższych władz. Ponadto proponuję uzupełnienie art. 4 w tym kierunku, aby władza, której niewłaściwie nadesłano sprawę i która następnie odesłała ją innej władzy, zawiadomiła o tem nadsyłającego sprawę, tzn. stronę lub władzę. Zwracam jeszcze uwagę, że art. 4 posiada lukę, mianowicie nie przewiduje wypadku, gdy w toku załatwiania sprawy, wszczętej na skutek podania, powstanie niewłaściwość władzy z powodu zmiany miejsca zamieszkania strony lub z innych przyczyn. Wydaje mi się wskazanem wprowadzenie dla tych wypadków takiego udogodnienia dla stron, aby mogły skutecznie domagać się przeniesienia sprawy przed właściwą władzę”²⁰. Niektórzy wojewodowie odnosili się ogólnie do projektu, nie komentując poszczególnych artykułów. Tak też uczynił wojewoda białostocki, pisząc, że „nadesłany projekt rozporządzenia hołdujący zasadzie jakości postępowania przed władzami administracyjnymi i zabezpieczający w wysokim stopniu interesa ludności uważam za racjonalny i idący z duchem postępu czasu”²¹. Również wojewoda wileński pozytywnie ustosunkował się do zaproponowanej reformy postępowania administracyjnego, twierdząc, iż „jak najrychlejsze wydanie przepisów prawnych normujących procedurę administracyjną uważam za rzecz pierwszorzędnej wagi dla należytego urzędowania władz administracyjnych. Potrzebę i konieczność wydania tych norm odczuwała administracja już dawno, w szczególności na obszarze woje-

²⁰ Archiwum Akt Nowych w Warszawie, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych,teczka nr 488 – Materiały w sprawie projektu rozporządzenia o postępowaniu administracyjnem, Pismo Wojewody Warszawskiego z dnia 20 X 1926 r.

²¹ Archiwum Akt Nowych w Warszawie, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych,teczka nr 488 – Materiały w sprawie projektu rozporządzenia o postępowaniu administracyjnem, Pismo Wojewody Białostockiego z dnia 15 IX 1926 r., Nr Pr. 1588/15.

wództw wschodnich. Brak tych przepisów powodował przeciąganie załatwienia spraw, zażalenia stron na wadliwość postępowania administracyjnego i niejednolitość sposobu załatwiania spraw w różnych jednostkach administracyjnych. Sprawdzianem istnienia załamań w tej dziedzinie jest również cały szereg wyroków Najwyższego Trybunału Administracyjnego, uchylających orzeczenia władz administracyjnych z powodu wadliwego postępowania. Dotychczasowa praktyka władz administracyjnych w zakresie stosowania prawa formalnego szła po linii szukania i kompilowania odnośnych tez prawnych Najwyższego Trybunału Administracyjnego, zużytkowania pewnych zasad z teorii prawa administracyjnego, wreszcie stosowania per analogiam przepisów prawnych obowiązujących w innych dzielnicach²². Nad celowością rozporządzenia rozwinął się wojewoda kielecki, formułując następujące opinie: „nadesłany projekt jest niewątpliwie wynikiem przeświadczenia o konieczności jednolitego uregulowania postępowania administracyjnego, które dotychczas w poszczególnych dzielnicach jest różnorodne i wykazuje rozliczne luki. Zachodzi jednak kwestia, czy wprowadzenie postępowania administracyjnego w projektowanym zakresie jest na czasie i czy się da pogodzić z celami administracji, która u nas jest jeszcze ciągle w stadium rozwoju. Projektowane rozporządzenie ma odnosić się do postępowania przed wszystkimi administracyjnymi władzami rządowymi i samorządowymi i zawiera szereg postanowień, które wiążą się ściśle z organizacją tych władz. Ponieważ organizacja ta [...] podlega ciągłym zmianom, a nawet kompetencje poszczególnych organów władzy administracyjnej nie są jeszcze ustalone, zachodzi obawa, że projektowana procedura administracyjna jako przedwczesna okaże się w wielu wypadkach niewykonalną i wpłynie ujemnie na prawidłowy bieg administracji, przyczem nie osiągnie ona również swego istotnego celu, jakim jest ochrona prawna. Biorąc nadto pod uwagę okoliczność, że nawet stare państwa wyposażone w doskonałe prawo administracyjne i doborowy aparat urzędniczy dotychczas nie posiadają kodyfikacji ogólnego postępowania administracyjnego, należałoby tym bardziej zastanowić się nad pytaniem, czy i o ile wprowadzenie u nas jednolitego postępowania administracyjnego byłoby na czasie i celowe. Przeciwności powyższej próby przemawiałoby to, że dotyczący projekt zawiera cały szereg postanowień ustawy postępowania cywilnego, a zatem opiera się na formalistycie, która o ile znajduje

²² Archiwum Akt Nowych w Warszawie, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych,teczka nr 488 – Materiały w sprawie projektu rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym, Pismo Wojewody Wileńskiego z dnia 31 VIII 1926 r.

uzasadnienie w postępowaniu przed zwykłymi sądami, o tyle może okazać się szkodliwą w postępowaniu administracyjnym. Z nadesłanego projektu rozporządzenia jest widoczne, że Komisja wzorowała się na projekcie ustawy austriackiej i zamieściła w swym projekcie niektóre postanowienia prawie w doskonałym tłumaczeniu, a nawet przyjęła z pewnymi zmianami układ wzorowanego projektu”²³. Natomiast Poznański Wydział Krajowy oświadczył, że „projekt ten nie nadaje się do traktowania na drodze prawodawczej, wykazuje bowiem zasadnicze niedomagania zarówno w ogólnej strukturze, jak też w poszczególnych przepisach [...] zamiast poprawić stan dotychczasowy i stać się dodatnim czynnikiem reformy administracyjnej w Polsce, pogorszy niewątpliwie istniejący tryb postępowania administracyjnego i stanie się hamulcem koniecznej reformy”²⁴. Wszystkie nadesłane postulaty i uwagi zebrał i opracował przewodniczący Podkomisji Administracyjnej, opisując w elaboracie z 12 stycznia 1927 roku zmiany, jakie należy wprowadzić do projektu celem jego ulepszenia²⁵.

Komisja Wniosków Ustawodawczych w okresie od 1 lutego do 2 lipca 1927 roku odbyła 23 posiedzenia plenarne, opracowując projekt na nowo oraz znacznie go poszerzając²⁶. Na posiedzeniach odbyły się trzy czytania tego projektu. 9 i 16 lutego przyjęto redakcję projektu rozporządzenia składającą się z 66 artykułów (czyli tyle, ile opublikowany projekt Podkomisji Administracyjnej). Redakcja druga przyjęta na posiedzeniu 2 czerwca 1927 roku liczyła już 78 artykułów. Ta powiększona liczba artykułów powstała w znacznej części na skutek podziału zbyt długich artykułów, a także dzięki bardziej szczegółowemu potraktowaniu niektórych zagadnień, np. o dowodach²⁷. Projekt redakcji przyjęty na posiedzeniu Komisji Wniosków Ustawodawczych 2 lipca 1927 roku został przesłany Ministrowi Spraw Wewnętrznych 14 lipca 1927 roku. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych rozesłało go ponownie wszystkim wojewodom, którzy mogli

²³ Archiwum Akt Nowych w Warszawie, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych,teczka nr 488 – Materiały w sprawie projektu o postępowaniu administracyjnym, Pismo Wojewody Kieleckiego z dnia 30 IX 1926 r., Nr Pr. 3665.

²⁴ R. Hausner, *Geneza rozporządzenia Prezydenta RP o postępowaniu administracyjnym*. „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” R. 15: 1933, nr 15, s. 500.

²⁵ Por. tamże.

²⁶ Por. Archiwum Akt Nowych w Warszawie, Rada Ministrów, t. 43, mikrofilm nr 20083: Protokół 9 posiedzenia Rady Ministrów RP z dnia 14 III 1928 r., Uzasadnienie do projektu rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym.

²⁷ R. Hausner, *Geneza rozporządzenia Prezydenta RP o postępowaniu administracyjnym...*, s. 501.

wyrazić swoje opinie²⁸. Przykładowo Wileński Urząd Wojewódzki stwierdził, że „art. 7 mówi o wypadkach, w których urzędnik powinien się wyłączyć, nie ma jednak wzmianki o wyłączeniu urzędnika przez osobę zainteresowaną. Brak jest również przepisu, kto ma ustalić istnienie okoliczności, dla których urzędnik winien się wyłączyć. Należałoby przeto wprowadzić dodatkowo przepis, w myśl którego urzędnik mógłby być w pewnych ściśle określonych wypadkach wyłączony przez osoby zainteresowane, o ile nie wyłączy się sam”²⁹.

5. Końcowy etap prac nad przepisami rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym

Po nadejściu opinii wojewodów projekt ponownie został przejrany i częściowo przeredagowany przez Komisję Wniosków Ustawodawczych, a następnie uzgodniony w obrębie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Pismem z 22 grudnia 1927 roku nr O.L. 3890/27 Wydział Organizacyjno-Prawny Ministerstwa Spraw Wewnętrznych rozesłał projekt do uzgodnienia międzyministerialnego do wszystkich ministerstw oraz do Prezydium Rady Ministrów. Zgodnie z obowiązującą uchwałą Rady Ministrów w sprawie trybu uzgadniania międzyministerialnego projektów prawodawczych, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych wyznaczyło do uzgodnienia termin 14 dni³⁰. W styczniu 1928 roku ministerstwa nadesłały swoje uwagi w przedmiocie projektu rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym, a Komisja Wniosków Ustawodawczych rozpatrzyła je na posiedzeniach 23 i 24 stycznia 1928 roku. Następnie Wydział Organizacyjno-Prawny Ministerstwa Spraw Wewnętrznych pismem z 19 stycznia 1928 roku wyznaczył na 25 stycznia 1928 roku konferencję międzyministerialną celem uzgodnienia projektu³¹. Niestety konferencje odbywające się w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych natrafiły na liczne trudności spowo-

²⁸ Archiwum Akt Nowych w Warszawie, Rada Ministrów, t. 43, mikrofilm nr 20083: Protokół 9 posiedzenia Rady Ministrów RP z dnia 14 III 1928 r., Uzasadnienie do projektu rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym.

²⁹ Archiwum Akt Nowych w Warszawie, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych,teczka nr 488 – Materiały w sprawie projektu o postępowaniu administracyjnym, Pismo Wileńskiego Urzędu Wojewódzkiego z dnia 23 VIII 1927 r., Nr L.7101/II.

³⁰ Por. Uchwała Rady Ministrów z dnia 23 III 1927 r. – ustanowiła między innymi 14- i 7-dniowe terminy dla zgłaszania ewentualnych poprawek.

³¹ Por. R. Hausner, *Geneza rozporządzenia Prezydenta RP o postępowaniu administracyjnym...*, s. 502.

dowane brakiem kompromisu ze strony poszczególnych ministerstw, które domagały się całkowitego wyłączenia podległych im działów spod mocy obowiązującej projektowanego rozporządzenia (tak np. Ministerstwo Skarbu i Reform Rolnych). W związku z tym Minister Spraw Wewnętrznych pismem datowanym na 28 stycznia 1928 roku Nr. O.L. 23/13 zwrócił się do prezesa Rady Ministrów z prośbą o przejęcie kierownictwa nad dalszymi pracami dotyczącymi projektu rozporządzenia. W dniach od 9 do 14 lutego 1928 roku w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych odbyły się kolejne konferencje, w których brały udział poszczególne ministerstwa. W ich wyniku powstała następna redakcja projektu, zaś 28 lutego 1928 roku projekt rozporządzenia Prezydenta RP o postępowaniu administracyjnym był przedmiotem obrad w Biurze Prawnym. Biuro Prawne Prezesa Rady Ministrów stwierdziło, że „projekt rozporządzenia Prezydenta po konsultacji prawnej odbytej w Biurze Prawnym Prezesa Rady Ministrów został dodatkowo uzgodniony z Ministrem Sprawiedliwości, wobec czego projekt jest nieuzgodniony z Ministerstwem Robót Publicznych (skreślenie art. 70 i 71) oraz z Ministerstwem Komunikacji, które żąda preredagowania art. 116 projektu w tym kierunku, aby pozostawić możliwość rozciągnięcia postępowania administracyjnego na sprawy załatwiane przez instytucje prawa publicznego. Biuro Prawne zaznacza, że poprawka jest sprzeczna z zasadą projektu, który mówi o postępowaniu administracyjnym przed władzą i urzędami. Nie można zastrzegać możliwości stosowania jego postanowień do spraw załatwianych przez wszelkie instytucje prawa publicznego. Takie rozszerzenie nie zawiera zarazem bliższego określenia, do jakich instytucji ma się to stosować”³². Nadto Biuro Prawne podało, jakie poprawki do projektu zgłaszają poszczególne ministerstwa. W tym względzie np. Ministerstwo Sprawiedliwości postulowało dodanie do art. 32 ust. 1 pkt b słów „jednakże w razie wezwania z odległości ponad 15 kilometrów za wynagrodzeniem i za zwrotem kosztów jako świadkom (art. 107)” oraz o przedstawienie w art. 61 ust. 3 i 4, a zamiast słów „zwolnienie od przysięgi” w ust. 4 użycie sformułowania „od których przysięgi się nie pobiera”. Jako uzgodnione z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych, Biuro Prawne zaproponowało w art. 1 zamiast słowa „publicznego” użyć słowa „administracyjnego”³³.

14 marca 1928 roku projekt rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o postępowaniu administracyjnym znalazł się na porządku dziennym ob-

³² Archiwum Akt Nowych w Warszawie, Rada Ministrów, t. 43, mikrofilm nr 20083: Protokół 9 posiedzenia Rady Ministrów RP z dnia 14 III 1928 r., Uwagi Biura Prawnego Prezesa Rady Ministrów.

³³ Tamże.

rad Rady Ministrów. Rada Ministrów zajęła stanowisko co do kwestii poprzednio niezgodnionych, w szczególności odniosła się do zagadnienia terminów załatwiania spraw w urzędach rządowych³⁴. Natomiast na posiedzeniu Rady Ministrów z 22 marca 1928 roku została uchwalona ostateczna wersja rozporządzenia, licząca 123 artykuły.

6. Uwagi końcowe

Przedstawiony powyżej zarys genezy rozporządzenia Prezydenta RP o postępowaniu administracyjnym pokazuje, że treść owego aktu rozważana była bardzo wnikliwie i szczegółowo. Dyskutowali nad nim wybitni znawcy przedmiotu, podając swoje uwagi i spostrzeżenia. Spowodowane było to tym, że postępowanie administracyjne w swoim całokształcie było tematem nowym i niezmiernie trudnym. Poza tym wobec braku jednolitej ustawy normującej zagadnienia postępowania administracyjnego poszczególne ministerstwa zmuszone były we własnych ustawach i rozporządzeniach stworzyć dla swoich potrzeb odrębne przepisy o postępowaniu. Dlatego też uzgodnienia międzyministerialne przebiegały w chaotyczny sposób, a ministerstwa, które rozbudowały swoje postępowanie administracyjne, odnosiły się do niego wręcz z rezerwą. Szybkie tempo uzgodnień uniemożliwiało ministerstwom dokładne skonfrontowanie swoich własnych przepisów z projektowanym rozporządzeniem. Również pisma, w których poszczególne ministerstwa i urzędy wojewódzkie zgłaszały swoje uwagi utrzymane były w lapidarnym stylu i zawierały tylko ogólne dezyderaty co do treści rozporządzenia. Nawet rządowe uzasadnienie projektu rozporządzenia należy uznać za dość pobieżne, co tłumaczono tym, że akt ten uchwalany był w okresie ożywionej pracy legislacyjnej aparatu państwowego.

Mimo tych trudności rozporządzenie o postępowaniu administracyjnym ukazało się jako dzieło kompleksowe. Oparte na doświadczeniach urzędników i bogatym już wtedy orzecznictwie Najwyższego Trybunału Administracyjnego w sposób wyczerpujący regulowało problemy nurtujące ówczesną administrację. Uchwalenie tego rozporządzenia należy uznać za ogromny sukces aparatu państwowego, któremu w ciągu dwóch lat udało się stworzyć syntetyczne dzieło.

³⁴ Por. R. Hausner, *Geneza rozporządzenia Prezydenta RP o postępowaniu administracyjnym...*, s. 502.

Summary

The origins of the order of the President of the Republic of Poland from 22 March 1928, “On Administrative Procedure”

The following article highlights the drafts upon which the Polish President's order, dated 22nd of March 1928, was based. Administrative proceedings were thought to be a new and complicated subject. Therefore it was very important to set the law ruling the administrative proceedings in order for the administrative authorities to function properly. The lack of these law rules caused long delays and errors in the administrative proceedings. The President's order was a result of the urgency for the administrative proceedings to be equal as they were different in the counties and were showing the lack of unity. There were cases where the Supreme Court of Administration was turning down administrative judgements because of their failure to comply with the correct administrative proceedings. As there were no equal rules as far as the administrative proceedings are concerned the officials and government authorities had to seek the solution in other statutes and law orders.

President's order, dated 22nd of March 1928 came into life during a very busy legislation time. The law making was very chaotic and the reasoning is very superficial. However that very complex act of law which was based on the experience of the government officials and vast Supreme Court of Administration judgements was sufficiently outlining the subject and rules of administrative proceedings.